

Evropská bezpečnostní struktura: Nadbytek organizací?

Pokud chceme vybudovat systém vzájemně se posilujících institucí evropské bezpečnosti, musíme nejprve provést rozbor řady organizací působících v této oblasti a zároveň je třeba se vyrovnat i s jistým zmatkem, který vzniká s ohledem na jejich různé role a úkoly v rámci tohoto systému. Přitom tím základním je zvyšování jejich praktické spolupráce a snižování vzájemné rivality. Následující článek paní Anne-Else Højbergové ze správy pro politické záležitosti NATO popisuje vztahy mezi institucemi zabývajícími se evropskou bezpečností a i když pochopitelně nemůže obsáhnout celé spektrum vzájemných kontaktů či cílů, které tyto organizace sledují, předkládá čtenářům některé zajímavé úvahy o tom, co je ještě třeba vykonat, aby bylo dosaženo skutečné kooperativní evropské bezpečnostní struktury.

* * *

Nejběžněji kladenou otázkou týkající se evropského bezpečnostního pořádku je otázka: proč je nezbytné mít tolik institucí? Cožpak to není překážkou účinného krizového managementu? Nevzniká tím zbytečné překrývání a dělení odpovědnosti? Z hlediska budoucího řešení krizí by bylo jistě praktičtější, kdyby existovalo méně institucí zabývajících se touto problematikou. Vždyť přece konflikt v bývalé Jugoslávii ukázal, jak může být těžké, aby vůbec tyto různé mezinárodní instituce účinně pospolu fungovaly!

Jak na tyto otázky odpovědět? Předně je důležité vědět, že tyto instituce mají jiné úkoly než řešit otevřené konflikty - na prvním místě mají pomáhat tomu, aby tyto konflikty vůbec nevznikly. Jinými slovy, měly by vytvářet rámec vzájemného vyvažování a smírování často protikladných zájmů. Ale i když nejúspěšnější z nich mají vypracovány určité vnitřní mechanismy jak snižovat nebezpečí vzniku potenciálních konfliktů, jak vyrovnávat spory směrem ke kompromisu a společně výhodnému řešení, stále ještě neexistuje mechanismus, který by plnil koordinační úlohu mezi těmito institucemi navzájem.

Proto je dnes nejdůležitějším úkolem zaměřit se na vzájemné posilování institucí zabývajících se bezpečnostní problematikou, a to tak, aby mezi nimi vznikla skutečná, funkční spolupráce. Jako první krok musíme pochopit smysl a cíle institucí, které se angažují při řešení závažných problémů evropské bezpečnosti (OSN, OSBE, Rada Evropy, EU, ZEU a NATO - viz schéma 1). Je třeba pochopit změny, které se v těchto institucích odehrály po skončení studené války, a hlavní úkoly, které před nimi v současné době stojí.

■ Spojené národy

Spojené národy byly založeny v r. 1945, na konci druhé světové války. Jejich hlavním cílem bylo vyhnout se světové válce třetí. Reprezentují téměř všechny státy světového společenství, které jsou jejich členy a podřizují se jejich autoritě. Po pět desetiletí neslo OSN odpovědnost za světovou bezpečnost, sociálně-ekonomické problémy atd., a i když během studené války přivedlo rozdělení na Východ a Západ, funkce týkající se bezpečnosti OSN do slepé uličky, po jejím skončení začaly Spojené národy, a zvláště pak Bezpečnostní rada,

hrát v oblasti mezinárodní bezpečnostní spolupráce stále výraznější roli, včetně přijímání vyšší bezpečnostní odpovědnosti v Evropě. To je možné demonstrovat na vzrůstu počtu příslušníků mírových jednotek OSN. Zatímco v r. 1990 mělo OSN 11 500 příslušníků účastníků se devíti operací, roku 1994 se jejich množství zvýšilo na 70 000 a počet operací na sedmáct.

Nové a rozsáhlejší bezpečnostní funkce nebyly ovšem bez problémů. Operace v Somálsku a v Bosně a Hercegovině způsobily Spojeným národům značné těžkosti a OSN bylo kritizováno, že není schopno provádět tyto operace efektivnějším způsobem.

Jednou z příčin těchto problémů je například skutečnost, že ve srovnání s obdobím studené války se udržování míru stalo značně komplikovanějším, neboť se fundamentálně změnilo celkové bezpečnostní prostředí. Konflikty probíhající po skončení studené války jsou především **vnitrostátní povahy**, a jsou charakterizovány nekontrolovatelnými faktory, např. etnickými spory, náboženskými konflikty, nacionalismem atd. Místo operování *mezi* soupeřícími stranami, jako tomu bylo v klasickém konfliktu studené války, mírové jednotky velmi často operují *uprostřed* konfliktu, dokonce i za situace nepřetržitého boje, jako třeba v bývalé Jugoslávii. A také finanční zabezpečení těchto operací je stále problematičtější.

Vzhledem k tomu, že finanční zdroje a operační kapacity neodpovídaly provádění potřebných úkolů, OSN se rozhodlo, že plnění rezolucí Bezpečnostní rady může být také realizováno členskými státy, a to prostřednictvím jejich regionálních struktur. Konkrétně struktury, metody a vojenské síly Severoatlantické aliance jsou používány členskými státy NATO při plnění těchto rezolucí od r. 1992. Hlavním příkladem toho byly námořní operace NATO v Jaderském moři při prosazování přijatého embarga a sankcí nebo letecké operace v bývalé Jugoslávii. Aby NATO mohlo pozitivně reagovat na požadavky OSN, muselo změnit svou dosavadní taktiku. Během studené války totiž existoval mezi zeměmi NATO politický konsenzus, že by jeho struktury neměly být užívány mimo území členských států. Existoval také souhlas v tom smyslu, aby NATO plnilo pouze obrannou roli a zároveň bránilo členským zemím, aby byly zataženy do takové války, která by mohla vést až ke konfliktu supervelmocí. Dnes je NATO připraveno přispívat k obraně i mimo vlastní území členských států, ovšem pouze tehdy, dostane-li k tomu mandát OSN nebo OBSE.

Současná spolupráce mezi OSN a NATO je odrazem změněné povahy nynějšího bezpečnostního prostředí. Pokud totiž studená válka trvala, nebylo možné dosáhnout souhlasu s bezprostřední účastí NATO při provádění určité rezoluce OSN. Na příkladě bývalé Jugoslávie vidíme, že to nyní možné je.

■ Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě

Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), která dnes zahrnuje 53 účastnických států, dříve známá jako Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE), byla zpočátku jen politickým a konzultativním procesem. Tento proces, zahájený v r. 1975 podepsáním tzv. helsinského Závěrečného aktu, byl ve skutečnosti produktem probíhající studené války, ve které vznikl, a jeho cílem bylo budovat mechanismus důvěry, jenž by pomohl překonat rozdělení Východ-Západ.

Od konce studené války byly nástroje preventivní diplomacie OBSE značně posíleny, a to počínaje změnami přijatými v Pařížské chartě z roku 1990. V prosinci 1994 začal v Budapešti proces transformace kooperačního procesu směrem ke vzniku organizace. Dnes OBSE působí jako:

- ◆ rámec pro vytváření norem v oblasti OBSE vztahujících se k mezinárodnímu právu, lidským právům a tržní ekonomice,
- ◆ rámec pro proces kontroly zbrojení v Evropě,
- ◆ rámec včasného varování, prevence konfliktů, řešení konfliktů prostřednictvím mechanismu budování důvěry (ustanovení vysokého komisaře pro národnostní menšiny).

Rozsah členství, zahrnující všechny evropské státy a Severní Ameriku, její status jako regionální organizace podle kapitoly VIII Charty OSN, propůjčují OBSE jedinečnou legitimitu. Organizace se soustřeďuje především **na prevenci konfliktů**, ne na urovnávání konfliktů, které již propukly. V koordinaci s jinými strukturami by měla být schopna snižovat výbušnost vnitřních etnických sporů a extrémních nacionalistických nálad, které dnes představují pravděpodobně dvě největší hrozby evropské stability. Úspěšnost OBSE spočívá převážně na politické vůli členských zemí využívat všech možností, které tato organizace nabízí, a jejich ochotě nahradit její nedostatky spoluprací s ostatními evropskými institucemi.

Principy kooperace s ostatními institucemi byly dohodnuty na helsinském summitu OBSE v r. 1992. To bylo důvodem opakované nabídky pomoci ze strany NATO, jehož příklad následovaly jednotlivé země Aliance, které vyjádřily ochotu podporovat, případ od případu, mírové aktivity pod vedením OBSE. Na bezpečnostním poli pomohlo NATO při přípravě prevence konfliktů a krizového managementu prostřednictvím účasti na seminářích a další koncepční spolupráci s OBSE.

■ Rada Evropy

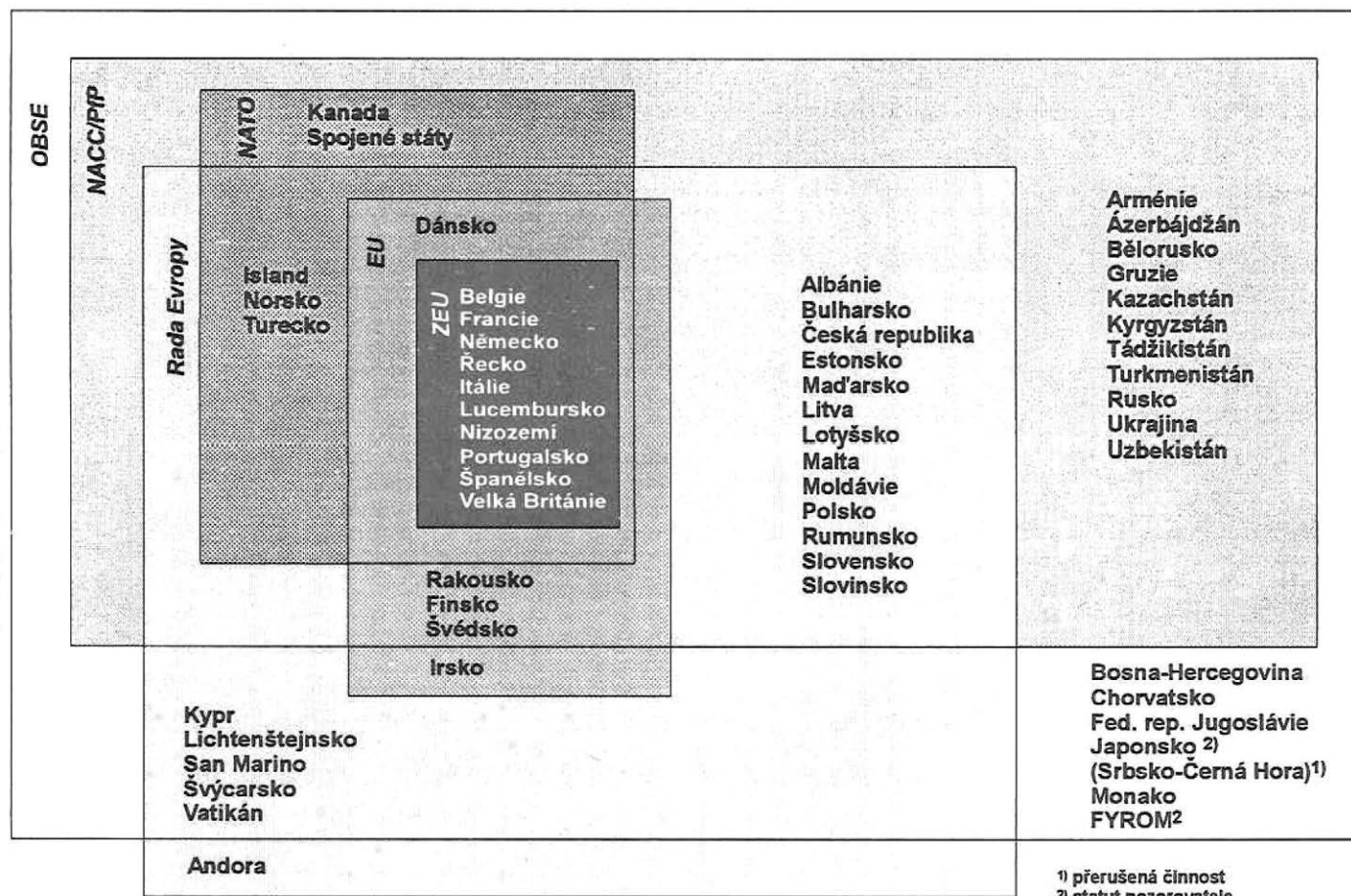
Rada Evropy (RE) byla zřízena v roce 1949. Mezi její základní funkce, které trvají od doby jejího založení, patří podpora principů parlamentní demokracie a vytváření struktur, ve kterých mohou být řešeny záležitosti lidských práv.

Dnes Rada Evropy přispívá celkové evropské bezpečnosti tím, že pomáhá středoevropským a východoevropským zemím formovat stabilní demokratické režimy. Rada Evropy právě dokončuje Konvenci ochrany práv menšin, která bude poskytovat jiným organizacím a státům mezinárodně dohodnuté směrnice chování. Tento proces „tvorby norem“ je nezbytný, aby byly vytvořeny standardy, pomocí nichž mohou být objektivně hodnoceny určité akce a vynuceno jejich řešení. Po skončení konfrontace Východ-Západ existuje mezi NATO a RE mnoho oblastí společných zájmů a v situacích, kdy jsou lidská práva spjata se širším bezpečnostním kontextem, by měly být obě instituce schopny těžit ze zkušeností té druhé. Když RE jako první západní demokratická instituce rozšiřovala členství tak, aby zahrnovalo i nové demokracie ve střední a východní Evropě, bylo to relativně bezproblémové, a proto by se NATO v rámci procesu svého rozšiřování mohlo leccos naučit i od RE.

■ Evropská unie

Ekonomický a politický rámec Evropské unie (EU) vznikl na základě Římských smluv v roce 1957. Na maastrichtském summitu v prosinci 1991 přijaly země Evropského společenství Smlouvu o politické unii a Smlouvu o ekonomické a měnové unii, které dohromady tvoří Smlouvu o Evropské unii. EU má dnes také celou řadu funkcí fundamentálního významu pro evropskou bezpečnost. Spojuje dohromady evropské

Schéma 1: Evropská bezpečnostní struktura



mocnosti a tato integrace poskytuje rámec stability, aby se demokratické státy mohly vyvíjet a prosperovat. Členské státy EU dosáhly takového stupně integrace, který způsobuje jejich vzájemnou ekonomickou i politickou závislost. To vše přispívá ke stabilizačnímu procesu v Evropě, jehož politické, ekonomické a materiální zdroje jsou rozšiřovány prostřednictvím „evropských dohod“ nebo programů hospodářské pomoci TACIS/PHARE i na středoevropské a východoevropské země.

S přijetím maastrichtské smlouvy v r. 1991 se členové EU zavázali ke společné zahraniční a bezpečnostní politice zahrnující všechny otázky vztažené k bezpečnosti EU včetně případné tvorby společné obranné politiky, která by mohla po jisté době vést ke společné obraně kompatibilní s obranou Atlantické aliance. EU by požádala ZEU (která je podle maastrichtské smlouvy nedílnou součástí rozvoje EU), aby provedla rozhodnutí obranného charakteru. Avšak zatím má společná zahraniční a bezpečnostní politika při své realizaci určité potíže. Pozoruhodnou pozitivní iniciativou byly kulaté stoly Paktu stability, které od března 1995 nyní přišly pod odpovědnost OBSE, a vypracování mírového plánu pro Bosnu a Hercegovinu.

Na mezivládní konferenci v r. 1996 budou provedeny institucionální úpravy, aby EU mohla efektivně spolupracovat i s jinými strukturami a nebyla rozšířením členství ekonomicky a politicky oslabena. Na bezpečnostním poli budou pravděpodobně vyhlídky na doplnění maastrichtské smlouvy o společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, včetně jejího rozšíření, komplikované a bude záležet na efektivní dělbě práce s ostatními organizacemi. NATO pohlíží na své vlastní rozšíření a na rozšiřování EU jako na dva vzájemně se podporující a paralelní procesy, které dohromady podstatně přispějí k posílení evropské bezpečnostní struktury. Není předpokládán žádný přísný paralelismus, každá organizace bude sledovat vývoj té druhé samostatně.

■ Západoevropská unie

ZEU vyrostla z bruselské dohody z roku 1948 jako západoevropská iniciativa zaměřená na prevenci opětovného oživení vojenských hrozeb, ale teprve až v 80. letech začala ZEU na základě modifikace smlouvy z r. 1954 vytvářet rámec pro zesílení společné evropské obranné identity. ZEU tedy plní dvojí úlohu: umožňuje EU realizovat obranná opatření na základě společné zahraniční a bezpečnostní politiky a současně posiluje evropský pilíř aliance NATO.

Čtyři členské kategorie ZEU (viz schéma 2) odrážejí její dvojí roli:

- * řádní členové jsou členy jak EU, tak NATO,
- * mimořádní členové jsou evropské členové NATO, kteří nejsou členy EU,
- * pozorovatelé (kromě Dánska) jsou tradičně neutrální země, které jsou členy EU, ale ne NATO,
- * přidružení partneři - země, které uzavřely „evropské smlouvy“ s EU; jsou to země střední a východní Evropy, které očekávají, že se stanou členy EU.

Maastrichtskou dohodou se ZEU stala neoddelitelnou od procesu rozvoje EU. ZEU tak ve své dvojí roli jako obranná složka EU a evropský pilíř NATO přidává evropské bezpečnosti další důležitou dimenzi. Na summitu NATO v r. 1994 hlavy států a vlád tuto její dvojí roli uznaly a přispěly k jejímu dalšímu rozvoji tím, že vyjádřily ochotu na základě konzultací Severoatlantické rady kolektivně podpořit operace ZEU, vedené evropskými spojenci při prosazování jejich společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Realizací konceptu mezinárodních vševojskových skupení (combined joint task forces) bude naplněna spolupráce mezi ZEU a NATO, což umožní maximální možné využití těch sil, které již existují.

Avšak hlavní úkol ZEU bude v jeho budoucích vztazích s EU, bez ohledu na to, který z různých modelů spolupráce si zvolí. Jedna z možností je, že ZEU bude mít i nadále zvláštní statut, zatímco jiný model zaměřený více do budoucna by mohl předpokládat začlenění ZEU do evropského obranného systému jako čtvrtý pilíř EU.

Mezi argumenty pro udržení EU a ZEU jako svou oddělených institucí patří především ta skutečnost, že několik členských zemí EU o řádné členství v ZEU v podstatě nestojí. Dalším argumentem pro zachování jejich oddělení je, že by to umožnilo přijmout středoevropské a východoevropské země do EU, aniž by bylo nezbytné rozšiřovat na ně bezpečnostní garance. Vzhledem k bezpečnostním zárukám mezi ZEU a NATO je těžké si představit, že by se určitá země mohla stát řádným členem ZEU bez toho, že by se stala, či již byla, členem NATO.

■ NATO

Severoatlantická smlouva vznikla v r. 1949 jako obranná organizace k posílení demokracie v Evropě a kolektivní záruka bezpečnosti území členských států. Organizace byla zřízena v době velkého napětí, což byla rozdílná situace než je dnes, kdy hrozba komunismu ustoupila a byla nahrazena prostředím, které je velice nepředvídatelné, kde „rizika pro bezpečnost Aliance, která zůstávají, mají různorodou povahu a více směrů, takže je lze těžko předvídat a odhadovat“ (Strategická koncepce Aliance schválená na římském summitu v listopadu 1991).

Význam NATO spočívá v tom, že je důležitou jak vojenskou, tak politickou organizací; ta druhá role plyne z úzké kooperace prostřednictvím jeho integrované struktury. K tradičnímu poslání obrany území členských států přidalo NATO nové úkoly: krizový management včetně udržování míru a dosah do zemí střední a východní Evropy.

Co se týče krizového managementu a udržování míru, NATO je připraveno reagovat případ od případu na žádosti OSN a OBSE. Jen na základě jejich mandátu je NATO připraveno působit mimo území členských států.

Vztahy důvěry, přátelství, zvyk spolupráce, které mezi členy Aliance a řadou neutrálních států vznikaly po několika desetiletích, jsou aktivně budovány prostřednictvím Severoatlantické rady pro spolupráci NACC (1991) a Partnerství pro mír (1994) i s východoevropskými zeměmi a Společenstvím nezávislých států. Partnerství pro mír (PřP) je mnohem více než pouhá příprava zemí, které si přejí vstoupit do NATO. Je to klíčový prvek nové bezpečnostní architektury - je to překlenutí mezery mezi členskými státy NATO a jejich partnery, poskytující jedinečný rámec pro vzájemné, každodenní kontakty mezi příslušníky armád. Tím se k sobě přibližují jednotlivé země za účelem kooperace - tím je zvyšována bezpečnost celé Evropy doplněná o případné rozšíření NATO.



Je zřejmé, že změny, které se odehrály po skončení studené války, jsou procesem, který musí i nadále pokračovat, aby byl dosažen systém vzájemně se posilujících institucí odpovědných za bezpečnost v Evropě. OSN hledá způsoby, jak zlepšit provádění rezolucí

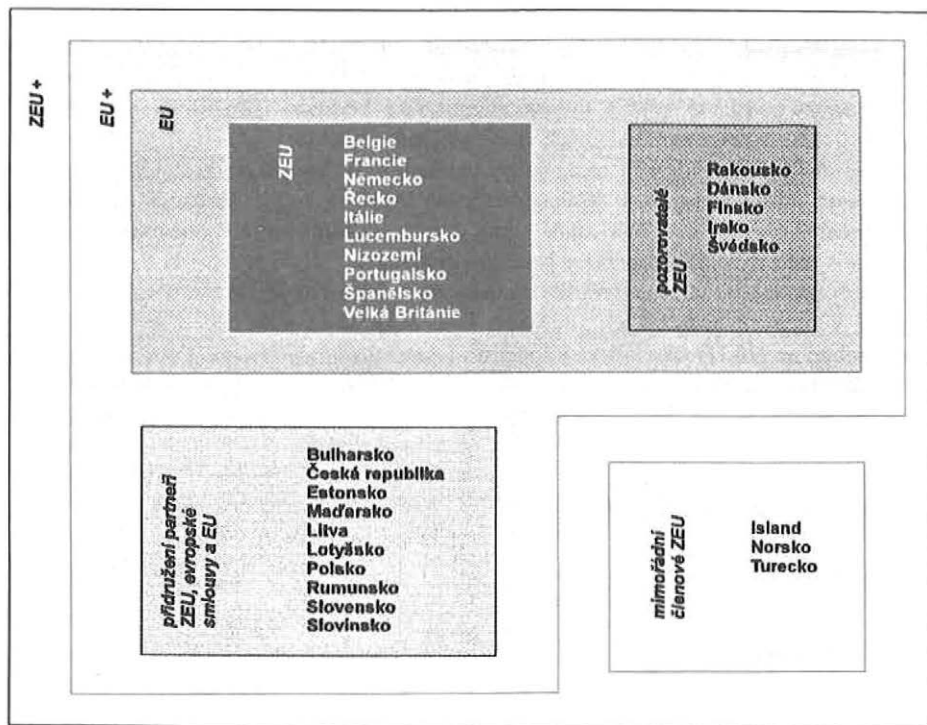


Schéma 2: Kategorie členství ZEU

Rady bezpečnosti, OBSE projednává svou roli v 21. století, Rada Evropy se rozšiřuje o nové demokratické státy a stále je zaměřena na udržování vysokého ekonomického standardu a lidských práv, EU hledá rovnováhu mezi křehkým kompromisem maastrichtské smlouvy a dalším rozšiřováním na východ, ZEU zvyšuje svou operační kapacitu a probírá své budoucí postavení v systému evropské bezpečnosti, NATO se zabývá procesem rozšiřování a buduje paralelní vztahy s Ruskem, přičemž bere v úvahu vývoj v EU a Severní Americe.

Pro zlepšování koordinace mezi organizacemi, při tvorbě různých rámců a forem spolupráce, se ukázaly velmi užitečnými organizace, jakými jsou Severoatlantická rada pro spolupráci a PfP, které prochází napříč tradičními organizacemi. Můžeme určit čtyři obecné úkoly, které jsou společné všem vzájemně se posilujícím organizacím:

Za první stále existuje určitý stupeň rivality mezi různými organizacemi, a proto musíme najít způsob jejich vzájemné spolupráce. Tento úkol se také rozšiřuje na samy členské země, které řeší dvojitý problém. Hledají podporu instituce, o které se domnívají, že bude neefektivnější, a zároveň by rády měly zajištěno, aby jejich hlas byl stále jasně slyšet.

Za druhé je nezbytné sladit ideály a schopnost je realizovat. Jak OSN, tak OBSE mohou legitimizovat určité akce, ale chybí jim operační a vojenské struktury, aby svá usnesení provedly. To znamená, že musí existovat pevné svazky mezi organizacemi, které mají obecný mandát - OSN a OBSE - a mezi těmi, které mají potenciál tento mandát realizovat, jako např. NATO a možná i ZEU.

Za třetí je nezbytné zvyšovat praktickou spolupráci. Na příklad sekretariáty NATO a ZEU teď spolu těsně spolupracují, a ačkoliv formálně strukturovaná kooperace mezi OSN a NATO je velmi malá, v souvislosti s událostmi v bývalé Jugoslávii se mezi těmito dvěma organizacemi podstatně zvýšily intenzivní praktické kontakty. Zkušenosti získané zde budou při společném řešení budoucích úkolů jistě neocenitelné.

A *konečně* probíhá důležitý proces adaptace a rozšíření všech organizací, jež se pokouší stabilizovat středoevropské a východoevropské země v rámci širokého evropského bezpečnostního systému. Ale změny provedené v jednotlivých organizacích jsou komplikované a není vždy snadné se poučit ze zkušeností.

Různé organizace rodící se evropské bezpečnostní architektury byly vytvářeny pro různé účely a v různých historických situacích. Tyto organizace mezi sebou spolupracují a přizpůsobují se. NATO jako takové při hledání řešení různorodých a mnohostranných rizik Evropské bezpečnosti aktivně spolupracuje s OSN, OBSE, ZEU i s jednotlivými zeměmi. Musíme využít výhod, které tyto rozdílné instituce nabízejí a zároveň hledat nová, pragmatická řešení. I když se může zdát, že snad počet organizací je nadměrný, neměli bychom se tím zbytečně trápit, protože je to právě jejich množství, které zaručí, že žádný problém nezůstane nepovšimnutý, a že se žádná země nebude cítit vyloučena.

(Převzato z NATO Review No-6/95)

Poznámka redakce:

Někdy se zaměňují termíny Evropská rada a Rada Evropy. Nejsou to synonyma pro jednu instituci, jako je tomu třeba u překladu anglického názvu jednoho z hlavních orgánů OSN *Security Council*, který je překládán jako *Rada bezpečnosti*, jindy jako *Bezpečnostní rada*. Jedná se o dvě zcela odlišné, na sobě nezávislé instituce. **Evropská rada** je orgán, který působí v rámci Evropského hospodářského společenství, jehož sídlo je v Bruselu. Tvoří ji hlavy států nebo šéfové vlád členských zemí, jimž pomáhají příslušní ministři zahraničí. **Rada Evropy** je starší než Evropská rada, má širší složení, strukturu i cíle. Byla založena (jak je zmiňováno v článku Anne Højbergové) již v roce 1949. Své stálé sídlo má ve Štrasburku ve Francii. Je to mezivládní organizace, která se skládá z výboru ministrů zahraničních věcí nebo jejich náměstků a parlamentního shromáždění.